

日本政府の情報機能（第6回） ～その課題と機能強化への処方箋を考える～

市ヶ谷台論壇 会員
齊藤 敏夫

今回（第6回）は、第2章 日本政府がいう「情報機能の強化」とその課題についての3回目として、⑤分析・作成について論考する。

第2章 日本政府がいう「情報機能の強化」とその課題

第5節 分析・作成

さて、安保戦略の「情報機能の強化」の記載内容について評価を続けて行こう。情報サイクル活動のうち、分析・作成に関しては、「さらに、高度な能力を有する情報専門家の育成を始めとする人的基盤の強化等により、情報分析・集約・共有機能を高め、政府が保有するあらゆる情報手段を活用した総合的な分析（オール・ソース・アナリシス）を推進する」と記載されている。この一文は、「人的基盤」等に課題があり、また、「情報分析・集約・共有機能」が十分でないとの現状認識の下、その現状を克服し「総合的な分析（オール・ソース・アナリシス）を推進する」必要性を述べている。何故ならば、人的情報や画像情報等のシングルソース情報で分析するよりは、複数の情報源からのインフォメーションに基づき分析する方が、より正確で（accurate）総合的な（comprehensive）情報（インテリジェンス）プロダクトを作成できる、という考え方によるからである。そして、「総合的な分析を推進する」ためには、「人的基盤の強化」やその他の方法により、「情報分析・集約・共有機能を高め、政府が保有するあらゆる情報手段を活用」すると説いている。

（1） 「官邸情報機能強化方針」における記載内容

「人的基盤の強化」や「情報分析・集約・共有機能」といった内容が安保戦略の文書のみからは必ずしも理解できないが、第1章第6節（第3回）で言及した「官邸情報機能強化方針」（2008年2月）には、上記安保戦略に記載されている内容と同主旨の記述があるので、同方針記載の関連部分¹を参考に、解説を加えることとする。

まず、「人的基盤の強化」策としては、「情報コミュニティの機能強化・連携に役立つ人材を育成するため、（情報保全及び情報分析に関する）合同研修を実施する、人事交流を推進する、また、情報コミュニティ内における上級幹部への登用に当たっては、他の情報機関での勤務経験を考慮する」、としている。

官邸情報機能強化方針には、人的基盤整備の他、「情報の共有のための基盤整備」についても記述があり、「情報コミュニティ共通のデータベースにつき、それに適した情報管理の在り方を試験システムで検証しつつ段階的に整備するほか、秘密情報伝達用のイントラネットを関係省庁と内閣情報分析官及び連絡担当官との情報伝達のツールとしても積極活用できるよう拡大整備する」、としている。

人的基盤や情報共有のためのシステム整備以外で、情報分析・集約・共有機能を高めるための方策として、官邸情報機能強化方針には次の方策が記載されている。一つは、拡大情報コミュニティの設置である。これは、「政府が保有するあらゆる情報手段を活用するため、内閣情報調査室、警察庁、公安調査庁、外務省及び防衛省のコアメンバーから構成される情報コミュニティのほか、金融庁、財務省、経済産業省及び海上保安庁からなる拡大情報コミュニティを設け、個別の情勢分析の必要性に応じて合同情報会議等への出席を求めるとともに、オール・ソース・アナリシスの成果についても共有する」、というものである。そして、この拡大情報コミュニティ機関の局長クラスで構成される合同情報会議等を活用して、情報分析・集約・共有機能を高めることを、官邸情報機能強化方針では提唱している。

集約機能の強化については、「内閣情報官は、合同情報会議等を活用して、官邸首脳及び官邸の政策部門の情報関心を伝え、情報コミュニティ内で認識を共有するとともに、それに対応するオール・ソース・アナリシスに必要な情報集約のための優先順位及び各情報機関の役割分担等の調整を行う」とし、「具体的には、四半期に一度、情報評価書のテーマ、作成スケジュール並びにテーマごとに必要な情報及びその担当省庁を取りまとめた情報評価書作成計画を、拡大情報コミュニティ省庁の代表もすべて出席する合同情報会議において策定し、各省庁の情報評価書の作成過程への関与を明確化する」ことで、情報集約機能を強化している。

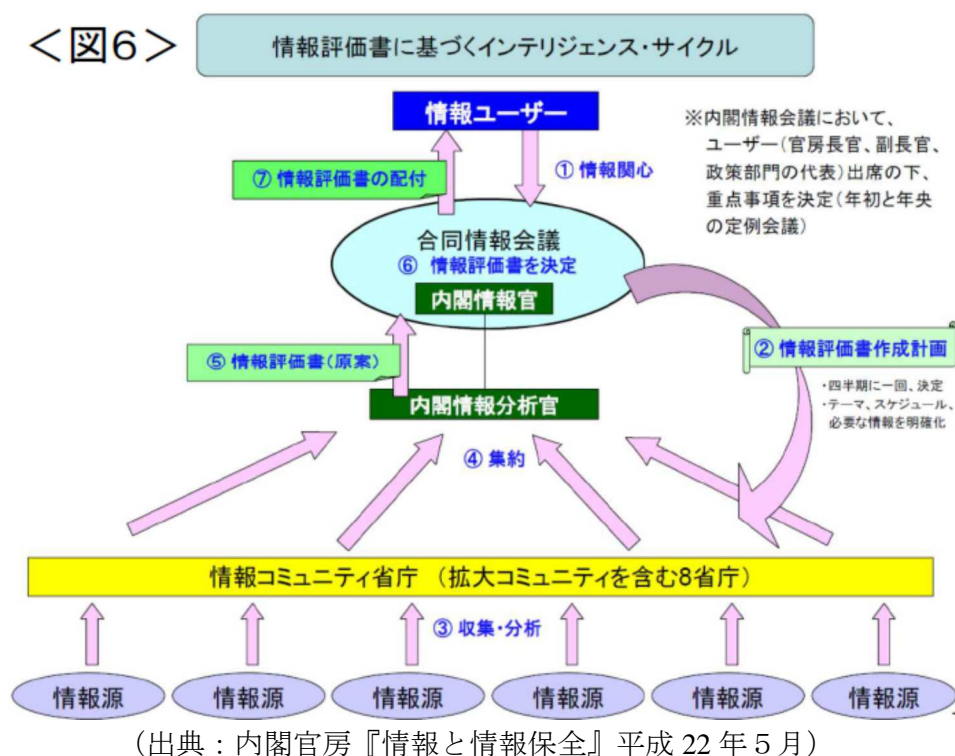
分析機能の強化については、「合同情報会議等におけるオール・ソース・アナリシスのため、内閣情報調査室に高度の分析能力を有する専門家（内閣情報分析官（仮称））を地域別・事項別に置いて情報評価書の原案を作成することとし、これを同会議等に諮ることにより、情報コミュニティ全体の英知を結集した分析内容とする。内閣情報分析官は、情報評価書作成計画に示された役割分担に従って連絡担当官経由で集約された情報を基に、各省庁の担当官、官邸の政策部門の担当官及び他の内閣情報分析官の意見も踏まえて情報評価書の原案を作成する」ことで、分析機能の強化を図っている。

一方、共有機能の強化については、「情報コミュニティ内の各情報機関における多角的な分析を可能とし、政府全体の分析能力の向上が図られるよう、厳格なセキュリティクリアランス制度（秘密取扱者適格性確認制度）の実施を前提として、合同情報会議等の場を活用するなどして情報の共有を促進する。具体的には、官邸首脳及び政策部門の日常的な情報関心を合同情報会議で共有するほか、情報評価書作成のために集約された情報を、情報の保全にも十分に配慮しつつニード・トゥ・ノウの原則に基づいて関係省庁間で共有することとする。日常の情報共有に関しては、（中略）システムの整備も推進することとし、関係省庁間でのオンラインでの情報共有システムの構築に関して具体的な検討を開始する。また、情報評価書等のオール・ソース・アナリシスの成果については、官邸首脳及び官邸の政策部門への報告等に併せて、情報コミュニティ内で共有する」としている。

（２） 情報分析・集約・共有機能を高める方策についての疑問・課題

<図6>「情報評価書に基づくインテリジェンス・サイクル」は、前項で解説した内容を理解するために添付したものである。内閣官房が今まで公表してきた情報機能の強化に関するとりまとめ文書（Plan）については、その内容がどのように実施（Do）され、実施結果をど

のように評価（Check）し、そして改善（Act）してきたのか、といういわゆるP D C Aサイクルの状況が公表されていないことから、上記に示されている情報サイクル活動が、情報分析・集約・共有機能の向上を含め、果たしてうまく稼働しているのか不明である。



2008年（平成20年）2月の官邸情報機能強化方針以降、2010年（平成22年）5月の「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」第7回会合で配布された資料『情報と情報保全』、2013年（平成25年）3月の「国家安全保障会議の創設に関する有識者会議」第3回会合で配布された資料『我が国の情報機能について』、そして、同年12月の安保戦略に至るまで、情報分析・集約・共有機能を高める方策の内容に原則変化がないことから、当初の方策の実施でうまく機能しているのか、又は、P D C Aサイクルが機能しておらず改善が進んでいないのか、判断が付きかねるところである。事実関係としては、2008年（平成20年）3月に内閣情報会議の再編に関する閣議決定がなされ、内閣情報会議及び合同情報会議に政策部門の代表及び拡大情報コミュニティの代表を構成員として加えた。また、同年4月には、内閣情報調査室に地域別・事項別に内閣情報分析官5人（うち1名民間出身）が置かれ²、情報評価書（原案）の作成を開始した、ということが上げられる。

この情報評価書は、内閣情報分析官が、情報評価書作成計画に示された役割分担に従って連絡担当官経由で集約された情報を基に、官邸の政策部門の担当官及び他の内閣情報分析官の意見も踏まえて情報評価書の原案を作成する³、とされている。ここで、いくつか基本的な疑問・課題を上げることができる。

一つは、内閣情報分析官へ集約される情報とは、シングルソース・インフォメーションなのか、それともインテリジェンス・プロダクトなのか、という疑問である。この疑問に関連して、<図6>には表現されていないが、シングルソース・インフォメーションが情報コミュ

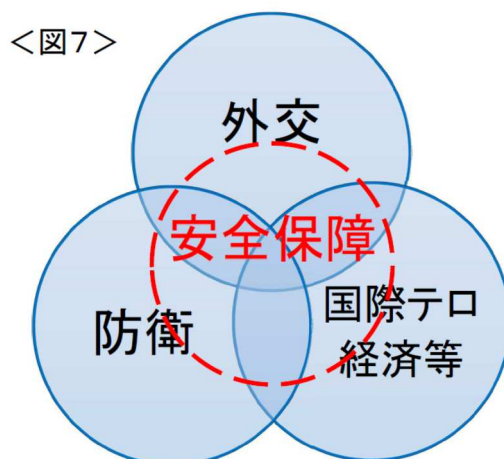
ニティにおいて適切に共有されるべきとの問題認識はないのだろうか、という疑問も生起する。前者の疑問への回答は、おそらくインフォメーションも分析・評価を加えたインテリジェンスも内閣情報分析官に集約する、ということかもしれない。各情報機関がそれぞれ作成するインテリジェンス・プロダクトは、シングルソース・インフォメーションの共有がなされていなければ、それぞれの機関が有する情報源から生成されるインフォメーションのみに基づき、したがって、場合によっては異なった事実認識に基づき分析・評価することになるが、そのようなインテリジェンス・プロダクトを内閣情報分析官が集めるということでは、いささか混乱を来すことになりかねないと考える。何故ならば、事実関係につき共有しないまま各情報機関が分析・評価を行っているとする、各機関のプロダクトで示される評価が異なっているとした場合の理由が、事実認識の差異によるものなのか、それとも、各機関の分析部門の見方の相違によるものなのか、分からなくなるからである。テーマに関連するシングルソース・インフォメーションを共有した上で、共通の事実関係に基づいても仮に各機関の分析部門の見解が異なるのであれば、内閣情報分析官は、その違いがどのような分析の相違によるものか探求でき、洞察に満ちた (insightful) 総合的な分析が可能となり得るものと考えられる。

二つ目の疑問は、内閣情報分析官は、情報評価書の原案を作成する立場であり、かつ、その原案作成に当たっても官邸の政策部門の意見も踏まえて作成する、としている点である。情報プロダクトは、あくまでも情報部門が作成するものであり、プロダクト（ここでは、情報評価書）の作成過程に政策部門が意見をいうことは、「適正な政策判断を行うためには、収集された情報を政策部門から独立した客観的な視点で評価・分析する別個の部門が必要である」（官邸情報機能強化方針）との政策・情報分離の原則にそぐわないものと考えられる。内閣情報分析官が原案を作成し関係者合議の上、合同情報会議で決定するという要領は、あたかも一般の各省合議の行政文書を策定しているかの感がある。政策部門は、自分たちの情報要求・ニーズにインテリジェンス・プロダクトである情報評価書が応えているのかという点については、厳しく指摘すべきだろうが、プロダクトに記載されている分析・評価については、原則として修正意見を言うべきではないだろう。インテリジェンス・プロダクトは飽くまでも情報部門（情報評価書については内閣情報分析官又は内閣情報調査室）の責任で作成すべきものである。この情報評価書は、四半期に一度作成計画を合同情報委員会で決定することになっているが、このことは、各内閣情報分析官は、四半期に1本、具体のテーマに関する情報評価書を作成するということなのであろうか。いずれにせよ、この情報評価書なるインテリジェンス・プロダクトは、随時の情報要求に応じてタイムリーに作成するという性格のものではなく、定常的に作成される中長期の情勢見積り的なものではないかと推察される。

（3） 総合分析情報機関とシングルソース情報機関の分離と連携

内閣官房が従前から取りまとめてきた情報機能の強化に関する報告書には、特段言及されて来なかったが、ここで、シングルソース情報機関と総合分析情報機関のあり方について、その課題を指摘することとする。＜図4＞「我が国の情報体制」（第3回）でも示されているが、内閣情報調査室以外の各情報機関が官邸首脳及び政策部門に直接情報報告することは想定されている。事実、防衛省情報本部長等からの総理報告がなされている旨伝えられている。

更に、国家安全保障会議（NSC）及び国家安全保障局（NSS）の発足以降、NSSは、NSCに提供された情報や国家安全保障に関する外交政策及び防衛政策の基本方針等に係る情報を総合して整理する事務をつかさどることとされ、内閣情報調査室を含む各情報機関は、NSSの求めに応じ、NSSへ直接情報提供するものとされた。各情報機関は、緊急時等には正確性を犠牲にしてでもシングルソースからのインフォメーションを提供する場合もあるが、原則としては、総合的な分析を行ったインテリジェンス・プロダクトを提供すべきであろう。そして、このオール・ソース・インテリジェンスを提供する主体は、内閣情報調査室のみではない。テーマに関する各種インフォメーションを共有していたとしても、外務省国際情報統括官組織であれば外交の視点からの分析・評価に強みがあるだろうし、また、防衛省情報本部であれば軍事的な観点からの切り口がしっかりしているものと考えられる。このように、オール・ソース・インテリジェンスは、単一の情報分析機関からの提供ではなく、複数の情報分析機関から提供される方が、多様な視点での検討を可能とし、より適切な政策判断及び意思決定を導くことができるものと考えられる。



（情報分野における安全保障、外交、防衛等の関係図（筆者作成））

<図7>は、安全保障、外交、防衛、国際テロ・経済等の関係を集合論的に整理したものである。第1章第1節で、インテリジェンスの定義を「外国、(潜在的に) 敵対する軍隊若しくは武装集団、又は実際の若しくは潜在的な作戦地域に関する有用なインフォメーションを収集、処理、統合、評価、分析及び解釈した結果作成されたもの」としたが、このうち、安全保障に関係する外交政策や防衛政策の判断・意思決定を支援するインテリジェンスの他、資源の価格高騰や輸出規制など国際経済環境の急変が国家及び国民の安全上脅威となる場合には、それら脅威への対処方針の決定を支援するインテリジェンスも安全保障に関するものと整理できよう。更に、かつては法執行機関の問題として取り扱われていた国際テロに関しては、特に2001年9月11日の米国同時多発テロ事件以降、非国家主体によるテロ活動が国家及び国民の安全を脅かす存在として、各国情報機関が高い優先度で以って取り組むべき対象となった。このように、NSC（NSS）が必要とする安全保障に関する総合分析インテリジェンス・プロダクトは、そのテーマに応じ、外交、防衛、国際テロ、経済等多岐にわたることから、プロダクトの作成を担当する情報機関は、内閣情報調査室だけでなく、外務省国際情報統括官組織、防衛省情報本部等も担当機関となると考えるべきであろう。NSC（NSS）

からの情報要求に対して、複数の総合分析情報機関がそれぞれの分析・評価に基づきプロダクトを作成してもよいし、また、緊急時には、主担当機関を指定するか、又は組織横断的な個別の特命チームを編成して、そこにプロダクト作成任務を付与するとのやり方もあり得るものとする。そこで課題となることは、総合分析情報機関がプロダクト作成のために必要とするシングルソース・インフォメーションにアクセスできているのか、換言すると、シングルソース・インフォメーションの情報コミュニティ（IC）における適切な共有が図られているのか、ということである。政府横断的な情報保全体制が未整備であった時期には、ICにおけるこれらシングルソース情報の共有は困難であった⁴。特定秘密保護法の施行を受け、特定秘密に係る政府横断的な情報保全体制が整備されたことから、ICにおけるシングルソース情報の共有に関する内部規則や保全措置の下、保全上の要求を満たす情報配布（共有）用イントラネットシステムが整備されていれば、総合分析を行う情報機関は自分たちが総合分析を行うために必要なシングルソース情報にアクセスすることができ、各機関の総合分析の推進を図ることが可能となるものとする。

一方、日本政府のICにおいては、例えば米豪のICとは異なり、シングルソース情報機関が総合分析機関と組織上切り離して存在する形態をとっていない。かつて、防衛庁（当時）の陸上幕僚監部に調査別室という電波情報を扱う組織が存在していたが、1997年1月、防衛庁に中央情報組織として情報本部が発足し、電波情報機能と画像情報機能を組織内に取り込んで以降、シングル情報組織が単独で組織化されていない状況となっている。当時の判断としては、防衛庁・自衛隊が保有する各種情報源からの情報を集約し、防衛庁・自衛隊が単独で総合分析ができる情報組織を設置するとの目標があり、その狙いは、その後の国際情勢や自衛隊の海外派遣活動の拡大等に対応し一定の成果があったと考えられる。また、政府横断的な情報保全体制が未整備の状況下では、秘匿レベルの高いシングルソース情報の共有は原則として困難な状況であり、ICの発展は期待できなかった。そういった意味からも、当時の防衛庁が、電波情報、画像情報を含む各種シングルソース情報の収集力を自ら保有し、政府の情報機関の中で唯一総合分析が可能な機関として情報本部を立ち上げたことは理解できるところである。

しかしながら、2014年1月、NSCが設置され安全保障に関する情報の要求元として機能し始めるとともに、同年12月、特定秘密保護法の施行により特定秘密に係る情報共有の枠組みが整備され、政府のICの発展が可能となる条件が整ってきたことから、シングルソース情報の収集、処理・解析及び分析・作成機能並びにICにおける情報共有について、その組織のあり方を含め、見直しの検討を行うべきではないかと考える。

主要情報源である、公開情報、人的情報、信号情報、地理空間情報（画像情報を含む。）及びマシントのうち、資源（ヒト、モノ・ノウハウ、カネ）配分の効率化、保全の確保等を勘案した場合、米豪等主要国のICと同様に、信号情報と地理空間情報については、それぞれ政府IC内の単一組織として再編すべきかが課題となる。これらシングルソース情報については、収集及び処理・解析に関するノウハウ・器材の開発・取得、収集データの処理（暗号解読を含む）等に携わるそれぞれの分野の専門職員を確保・養成することが必要不可欠であり、また、そのための経費が一定規模に及ぶことから、ICにおいては単一組織に統合されていることが通例である。また、信号情報及び地理空間情報がそれぞれ単一の収集機関となるこ

とにより、米国やオーストラリアのそれぞれのカウンターパートとなる機関⁵とのシングルソース情報機関同士の協力関係を進展させることが容易となり、そのことは相互にとって有益なものと思われる。

画像情報に関し、情報本部画像・地理部と内閣衛星情報センターの不必要な重複について指摘したが、一方で、外務省国際情報統括官組織や警察庁警備局においても、外務省が商用衛星画像を個別に購入したり⁶、警備局警備企画課に画像情報に関する事務を担当する画像情報分析室が置かれたりしている⁷。このように、外交政策や国際テロ対策に関する総合分析を行うべき情報組織自らが、シングルソース情報である画像情報の収集、分析等を行っているという実態は、ICにおける情報共有について課題があるのではないかと懸念されるところである。この分野については、撮像エリアの調整⁸、画像データの収集、処理・解析、分析・作成及び配布を担当する地理空間情報機関をICにおける統一機関として設置することにより効率的に情報機能の強化が図られるものとする。

次回（第7回）へ続く

¹ 官邸情報機能強化方針、6-10ページ。

² 平成29年度時点で内閣情報分析官の数は8人である。（『政官要覧平成29年秋号』(株)政官要覧社、2017年、644ページ。）

³ 官邸情報機能強化方針、8ページ。

⁴ 特定秘密保護法制定前の自衛隊法には防衛秘密制度があり、一定の手続きを経て、防衛省保有の防衛秘密情報が他省庁等に提供される枠組みはあった。

⁵ 信号情報については、米国はNSA(National Security Agency)、豪州はASD(Australian Signals Directorate)、地理空間情報については、それぞれNGA(National Geospatial-Intelligence Agency)、AGO(Australian Geospatial-intelligence Organisation)である。

⁶ 『平成29年度外務省政策評価書』に、「情報収集能力の強化」28年度分として「先端技術関連データ購入枚数：109」とあり、これは商用衛星画像の購入を意味していると考えられる。（同評価書392ページ他）

⁷ 警察法施行規則（昭和29年総理府令第44号）第42条。警備企画課の画像情報分析室に所属する職員の一部は、内閣官房内閣衛星情報センターに併任され、同部で分析業務等に従事しているものと推察される。

⁸ 情報収集衛星運営委員会（第5回の注27）では、情報収集衛星に係る情報関心事項の大まかな優先度については調整し決定しているのであろうが、日々の撮像エリアについては担当機関での調整事項になろう。